

都市公園政策の歴史的変遷過程における「機能の社会化」と政策形成(6・完)

| | |
|-----|---|
| 著者 | 申 龍徹 |
| 出版者 | 法学志林協会 |
| 雑誌名 | 法学志林 |
| 巻 | 104 |
| 号 | 1 |
| ページ | 43-66 |
| 発行年 | 2006-10-27 |
| URL | http://hdl.handle.net/10114/4810 |

都市公園政策の歴史的変遷過程における「機能の社会化」と政策形成（六・完）

申 龍 徹

はじめに——視角と対象

一 都市公園政策を取り上げる理由

二 分析視点と方法——分析軸としての機能の社会化について

三 研究の制約と展望について

四 本稿の構成

第一章 近代的都市公園の発祥と伝播

第一節 初期都市公園の形成

第二節 太政官布達公園の展開

第三節 遊園から都市計画公園へ

第四節 初期公園論の展開——牧民官思想の二断面

（以上、一〇〇巻二号）

第二章 都市計画公園の姿容と衛生行政の公園観

第一節 都市計画法制と震災復興計画公園

第二節 公園用地の創出——「3%公園地留保」と受益者負担

第三節 東京緑地計画と防空緑地

第四節 児童公園の形成と厚生行政の展開

（以上、一〇〇巻三号）

第三章 量的拡大政策と公園機能の複合化

第一節 戦災復興計画と都市公園の消滅

第二節 「都市公園法」の制定と公園整備の多様化

第三節 都市緑化とレクリエーション機能の拡大

第四節 公園財政の変遷

（以上、一〇一巻二号）

都市公園政策の歴史的変遷過程における「機能の社会化」と政策形成（六・完）（申）

第四章 戦後都市公園政策における社会的機能の成立

第一節 都市公園の区分とその成立過程

第二節 市町村立公園の成立と区立公園の現状

第三節 市民参加と新しい都市公園づくり

第四節 分権改革の中の都市公園政策

(以上、一〇二巻一号)

第五章 緑とオープンスペースにおける管理の社会化

第一節 都市公園の整備と管理

第二節 協働型社会の都市公園の整備と管理

第三節 都市化における都市公園の機能

(以上、一〇三巻一号)

終章 営造物施設から市民文化へ

第一節 都市公園における機能の社会化

第二節 公園管理から公園経営へ(管理の社会化)

第三節 市民文化としての都市公園

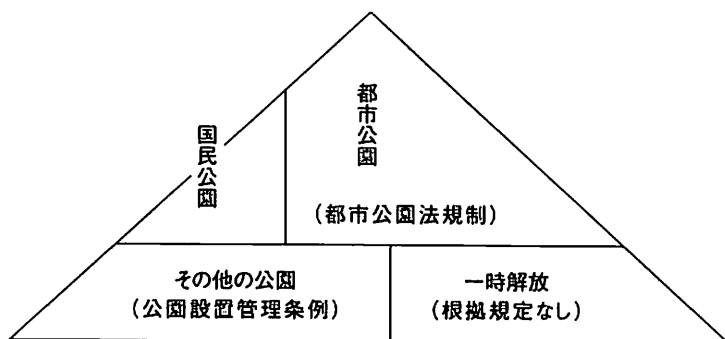
(以上、本号)

四 自治体政策としての都市公園づくり

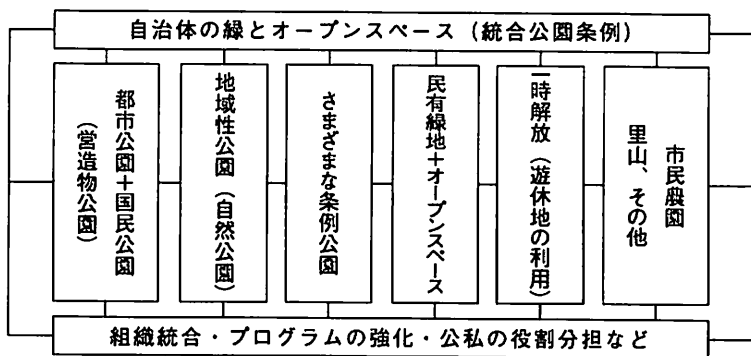
すでに述べてきたように、「自治体の政策」⁽¹⁾としての都市公園づくりは地域住民の生活感情や文化を反映しやすい仕組みであり、そのため地域の個性を生かすことができ、市民にとって親しみやすい都市公園ができるメリットがある。もちろん、地域の個性を生かした都市公園づくりの担い手はほかにもありうるが、その社会的機能を総合化できるのは自治体以外にない。また、都市公園における社会的機能の重視は、都市公園だけではなく、まちづくりや自治体の行財政運営にも共通的にあてはまること、すなわち、応用性・応答性が高いことから、地域市民の政府である自治体の運用原理としても作用しうる。

前に述べたように、かつての一八〜一九世紀のイギリスやドイツにおいて都市公園づくりを積極的に進めたのは他ならない各都市自治体であった。その目的の相違はあるにせよ、自治体による都市公園づくりは欧米諸国では普遍的なものであり、その結果、現在においても多くの都市公園が設けられ都市民に親しまれている。

図一 都市公園モデルの変化
(従来モデル：營造物施設中心)



(新モデル：緑とオープンスペースの統合)

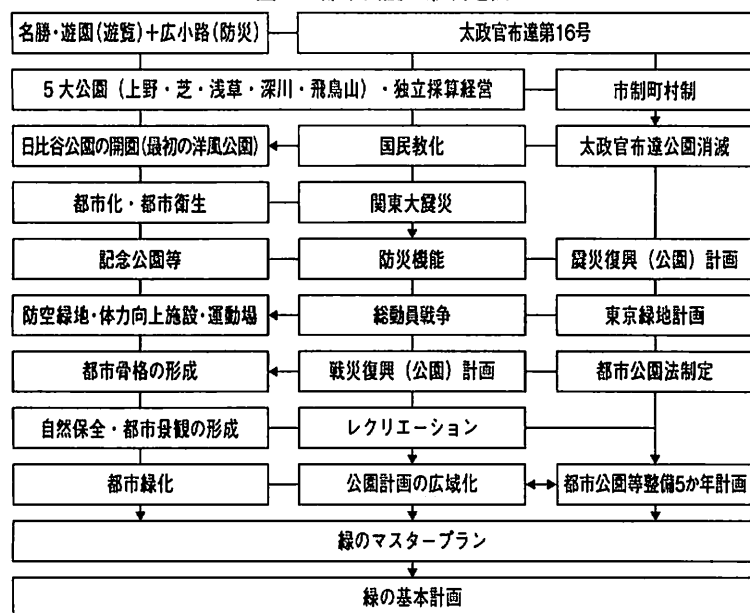


また、後見的な制度・計画と不適切な管理によって歪められてきた都市公園の歴史に対し、その政策的転換の手がかりを提供するのも自治体の都市公園政策である。もちろん、自治体における都市公園づくりがこれまでの集権的で画一的な仕組みに基づいて運用されてきたのは否定できない現実であり、いままち財措置などその政策慣行を維持しようとする動きをみせる自治体もないわけではない。

しかし、従来の没個性的・後見的な仕組みから一歩踏み出て、地域に必要な都市公園のあり方を自ら模索する動きはすでに普

都市公園政策の歴史的変遷過程における「機能の社会化」と政策形成（六・完）（申）

図二 都市公園の形成過程



遍化しつつあるといえる。しかも、そこには都市公園だけではなく地域の緑を総合的に捉えようとする視点が拡大しつつある。すなわち、図一が示すように、営造物施設として作られてきたこれまでの都市公園モデル(在来モデル)とは異なり、都市公園のほかに地域制公園・緑地(風致地区、近郊緑地保全地区、緑地保全地区、生産緑地地区、保安林、里山、道路緑化、歩道植樹)など地域の自然環境にかかわる公園緑地を総合的に「緑」として捉える新たなモデルが必要となってきた。この必要性の自覚こそ、社会的機能をみどりとおープンスペースにおける市民参加に結びつけようとする新しい動きである。

これまでの量的な充足や拡大にその重点を置く後見的・画一的な視点では、都市の緑に対する総合的な体系を設計することはできなかった。この画一的な視点は、それぞれの緑に対応している行政組織の縦割りによるものであり、そのため、「緑地空間を削り、都市

表一 都市公園機能の類型

| 分類 | 存在機能 | 利用機能 | 社会的機能 |
|--------------|--|----------------|---|
| 目的 | 施設としての存在 (営造物公園) | 最低限の利用 | 市民文化の反映 |
| 主体 | 行政 | 利用者 | 多元的主体 (市民・行政——中央・自治体・企業、NPO など) |
| 法制度 | 都市公園法・都市計画法・土地 画整理法・各都市公園の利用規則 | | 自治体の条例・憲章、緑の基本計 画、都市公園法、都市計画法など |
| 管理の概 念・内容 | 狭義 (消極的管理) 施設物 (営造物) 管理・画一的・ 予算状況中心 | | 広義 (管理の社会化) 多元的・社会的管理 |
| 機能 | 防災を中心とする追加方式 (緑とオープンスペースの4系統) | | 主体・対象・手続きにおける社会 化、参加のプロセス機能 |
| 価値 | 公園の存在 | 原則的利用 | 市民・地域の文化性 |
| 原理 | 空地性・永続性 | 開放性 | 地域の状況と市民合意による |
| 手続き | 規模に応じて中央・都道府県・区 市町村が都市公園 法・都市計画法な どによる新設・整備 | 各都市公園の 管理規則 | 各都市公園における利用者のルー ル、地域の条例、都市公園法、都 市計画法の順に補強 |
| 視点 | 設置者 (行政) | 管理者 (行政) | 市民・地域 (自治体)・企業 |

公園をつくる」といった政策矛盾が循環するばかりであった。すなわち、緑地の中に都市公園を作るために緑を削り、そのために緑を育成し増やさねばならないと相反する政策運営が構造化していたのである。従来の公的空間に限られていた政策対象が民有地を含む都市全体の緑空間に移行したのは、この悪循環に対する当然の帰結であったといえる。

緑豊かなゆとりある生活が実感できる生活空間を創ることはそれほど簡単ではない。都市公園の量だけが増えただけで豊かさが実感できるとはいえない。生活の質に対する満足は主観的であり、限られている行政資源から従来の量的拡大には限界がある。

緑豊かな地域をいかに創造していくの

かは地域の特殊性に即して決定すべきものである。それによって、画一的なマニュアルに沿った都市公園づくりではなく、それぞれの地域の事情と個性を反映する都市公園を地域みずから創造していくことができる。身近なところにある、地域市民の必要が調和し、都市公園における「社会的機能」を共有していく過程としてのプロセスこそ都市公園に求められている新しい機能、すなわち、社会的機能である。表一は、都市公園の機能を類型化したものである。

また、この都市公園の社会的機能を担う制度主体が地域の政府である自治体なのである。都市の「緑とオープンスペース」の開発・発展をめざす自治体（市町村）主導の「緑の基本計画」の推進は、「すべての緑」を対象とし、「自治体」をその事業主体とする。このような転換こそ、明治初期から現在までの都市公園の歴史が出した結論であることに注意しなければならない。

明治初期の太政官布達から戦後の「緑の基本計画」までの都市公園における存在機能から社会的機能への変化は、都市化を媒介とする対象と主体の社会化である。それぞれの対象と主体が担う機能の変遷は個別的なものから総合的なものへと、またそれぞれを支えてきた制度・計画・管理はその総合性に対応する「社会的なもの」へと変化してきた。この変化過程こそ、社会状況に対応する都市公園政策の「機能の社会化」である。

また、分権型社会を担う制度主体としての自治体とその政策対象としての都市公園は、豊かでゆとりのある生活を実感させるもっとも重要な空間整備のひとつであることに異議はないはずである。しかし、その整備が「市民の文化」の視点からではなく、「行政「施設」としての視点から行われるかぎり、都市の公園は「高級スラム⁽²⁾」を造り出す道具にすぎないであろう。本稿は、明治維新以降の近代化過程における西洋文明の象徴として伝播・移植された都市公園の歴史の変遷を「機能の社会化」という歴史認識の新たな視点を用いることで、その機能が「社会的機能」へ応

答的に変化する政策形成の歴史であったことを明らかにすることがその課題であった。本稿において繰り返し強調してきた「機能の社会化」は、都市における公園づくりが明治初期から現在まで設置者の視点から利用者の視点へ、集権的な仕組みから分権的な仕組みへ、また、公的分野だけではなく民間を含む総合的な縁へとその視点と仕組み、対象が変化してきたことを捉える分析軸であった。その意味で、都市型社会における都市公園づくりは、二つの意味を持つといえる。その一つは、本稿で述べてきた「機能の社会化」が都市公園という個別領域だけに限定された変化ではなく、社会におけるすべての制度や管理において行われている「公共的なもの」のための普遍的变化であるということであり、もう一つは、これまで設置する側の意図、すなわち後見的仕組みが優越してきた都市公園の歴史の変遷過程から得られた教訓を今後の協働型社会における都市公園づくりにどのように生かしていくのかに対する実践的課題の提示である。

行政的な (governmental) ものを「公共的な (public, common, or civic) なもの」に近づけるということは何を意味するのだろうか。それは、「公共物」と「公の施設」の区分にみられるような利用者の特定の度合の問題だけではない。より重要なのは、市民が受動的に「利用する」立場にのみ立たされているのか、それとも能動的に「管理する」立場にも立っているのかである。真に「公共的なもの」とは、公共的な機能をもつべきものが公共的な仕組みによって管理されているものであろう。⁽³⁾

これまで、静態的で受け身の歴史としてしか記述されてこなかったいわゆる個別の政策領域において、歴史を見る視点を変えることで新たな政策形成の歴史となりうるものが本稿の成果であったといえる。すなわち、時代背景や社会変化の中で存在するものは、それが市民社会にとって不可欠なものとして共有されるかぎり、市民的なものへと変化していくことになる。

いかに都市公園をつくるかという命題に正確な答えはない。ただ、一三〇年あまりの都市公園の歴史を振りかえってみて、そこにおいて何が足りなかったのかを見つけ、それを教訓とし実践していくのであれば、これからの都市公園はもっと市民に近くて安全で快適なものとなるはずである。都市における「緑とオープンスペース」の原点としての都市公園をいかに創造し守っていくのかに対する問いかけは、都市型社会における「市民文化」とそれを通じて「公共的なもの」をいかに創造していくのかという問いと同じものである。

終章 営造物施設から市民文化へ

第一節 都市公園における機能の社会化

本稿は、都市型社会の発展とともに都市装置の一つとしてその重要性が増してきている都市公園とそれをめぐる政策展開を対象として取り上げ、その歴史の変遷過程を機能の変化に着目して検討してきた。そして、都市公園の「機能の社会化」を踏まえての政策形成 (policy formation) の視点から読み直すことが主要な課題であった。その都市公園政策の歴史的展開は、都市公園に求められてきた機能を社会的なものへと変遷させてきた政策形成の歴史であったといえる。

近代的都市公園の原型である江戸期以来の遊園における遊観機能が社会状況との対立・融合の中から新たな機能として生まれ変わり、また変化する社会状況との関係において変化してきたのが現在の「緑とオープンスペース」の四

系統、すなわち「防災・レクリエーション・環境保全・都市景観の形成」である。

もっぱら点的な施設物としての都市公園から都市全体の緑とオープンスペースへの「対象」の拡大と自治体・民間に広がった「主体」の変化をその特徴とする都市公園の歴史の変遷は、問題の発生とその対応が絶えず循環する過程であり、行政機能の合理化として、都市公園の政策過程において市民の視点を反映してゆく過程であったといえる。

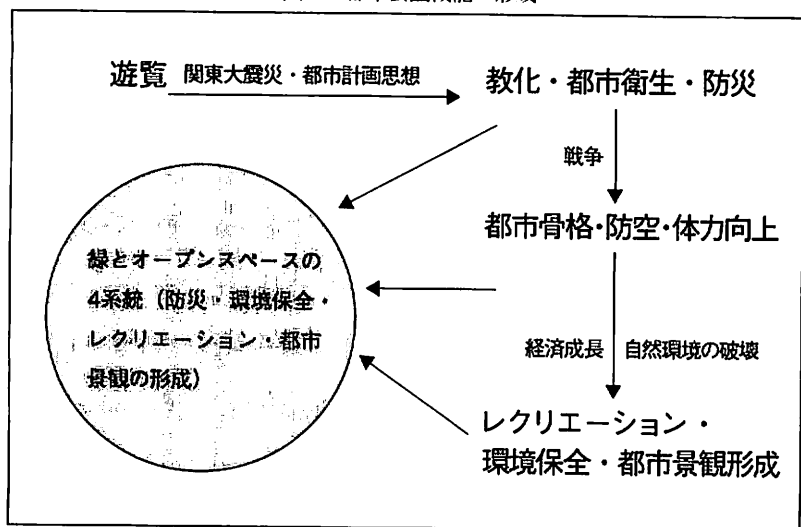
約一三〇年の歴史的变化を中心に述べてきた本稿の終わりに、これまで述べてきた都市公園政策における機能の変化過程、すなわち「機能の社会化」がどのようなものであったのかについてまとめておきたい。また、その機能の社会化が今後の社会状況、すなわち、分権型社会への加速と対等な主体間関係を重んじる協働型社会に対し、いかなる展望と課題をもつのかについて述べ、結論と同時に今後における研究課題の手がかりとしたい。

一 遊園から公園へ（遊観と教化）

明治六（一八七三）年の太政官布達による公園は「群集遊観」、「万人偕楽」の遊観をその主な機能とし制度的に成立した。が、この万人遊観を目的とする遊園の機能は、江戸期以降すでに社会に定着しており、近代的都市公園の必要性は自発的なものではなかった。

太政官布達による公園制度の施行は制度的なわらいと実際の運用には相当の開きがあり、万人遊観のため遊観機能を規定していた初期太政官布達は、「国民教化」という思想的背景をもつ近代洋風公園としての「日比谷公園」の開設とともに事実上消滅する。すなわち、実体性をもたない初期公園制度としての「太政官布達第一六号」は、官有地の確認のための公園候補地の承認だけを述べており、その事実上の管理は市町村において行われていた。この管理に

図三 都市公園機能の形成



おける自律性は明治三二（一八八九）年の「市制町村制」施行以後の各地方における公園開設の増加とあいまって「承認手続き不要」を促し、初期公園制度は消滅することとなる。⁽⁴⁾

しかし、その啓蒙的な思想は「強い公的介入」によって継承・拡大されていく。すなわち、計画的洋風公園としての「日比谷公園」の登場は、伝統文化の否定を通じて新たな時代を告げるものであり、公園史を区切るエポックであった。「日比谷公園」に込められた機能はすべての公園において規範とされていくが、その期待とはかつて一九世紀ドイツが都市公園に求めたものと同様なものであった。それは、「都市公園が果たすべき教育の内容は、全人格の形成に向けての教育から、国家に順な盲目的臣民をつくりだすための教育（教化）まで、大きな幅をもってさまざまに揺れうごいた」のであった。⁽⁵⁾

それは江戸期以前から存在してきた貴族の社交文化の下降と為政者の懐柔策から導かれ、「日比谷公園」の開設によって完成される啓蒙機能の変形であった。すなわち、太政官布達を媒介とするこの変化は江戸期以来、花見や遊覧を通じて行われて

いた非日常的な遊び空間から都市装置として日常的空間への移行であり、その背景には設置者の意図が強く作用していた。

二 都市計画公園（都市衛生と防災）

やがて制度の近代化が本格化する明治中期以降の都市公園は、文明的措置に期待される「教化」機能と、東京市区改正から関東大震災以降の「防災」機能、そして明治後半の社会思想の中で活発に提起された「都市衛生」機能が都市計画という後見的制度の中において混在していく。まず、「東京市区改正条例」による初期の計画公園は、公園に対する社会的認識の不足と戦時体制における財政不足を理由に計画上の縮小を余儀なくされ、本格的な計画公園の新設は「関東大震災」によってもたらされた「防災」の観点から実現されたものであった。すなわち、計画的公園づくりの要因となったのは「人為的計画性」ではなく、「自然的災害」によるものであり、主な公園機能は「防災」機能であった。

ところが、都市膨張が深刻な社会問題として登場した大正末期から昭和初期において紹介された欧米の「都市計画制度」と「グリーンベルト」の思想は、公園を緑地に融合させる契機となった。「都市公園」という概念が登場するのも、この時期示された「緑地体系」においてであり、もっぱら公園という点的な空間が緑地体系の中で計画・普及していくことになる。

三 体力向上施設（防空と運動）

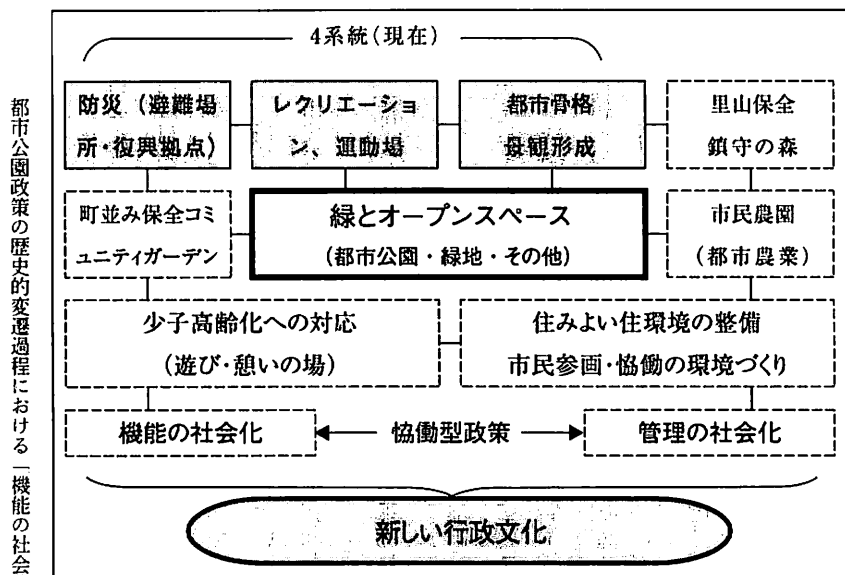
しかも、都市計画法の制定や都市衛生観念の普及によって形づくられていた都市公園の観念は、戦時体制への突入と同時に戦争遂行のための戦時対策として防空用の大・小緑地を急速に整備するが、皮肉にもこれが戦後都市公園の土台となった。また、緑地の中に融合された都市公園は「厚生行政」という総動員態勢の中で、国民の体力を向上させる手段（施設）として位置づけられた。

戦時において主な都市公園は、食料増産のために農地や焼死体の一時収容地、被災者のためのバラック用地などに転用された末、戦前において整備してきた多くの都市公園を失った。終戦とともに策定した「戦災復興計画」において、膨大な量の公園計画を樹立したものの、主な都市公園は戦前と同じく後見的性格の強い土地区画整理事業によって生まれたものが多かった。

四 レクリエーション・景観形成（都市緑化）

終戦後の社会的混乱の中から多くの都市公園における不適切な管理とその対策として管理法的性格の強い「都市公園法」の成立までの状況と都市公園など緑地の整備の本格化には社会条件の変化とその対応のズレが目立ち、昭和四〇年代の「都市緑化」という総合的な体系の中で都市公園は融合されていく。その原因は、生活環境の悪化と余暇時間の増大、予想災害の防備など都市型社会の進行によって高まった「都市緑化」に対する要求であった。その対策として都市緑化の総合化をめざす「緑のマスタープラン」の策定が進められるが、地域の自立性を保証しない計画性によって後に「緑の基本計画」へと変化していくことになった。この時期に都市公園に求められた機能は「レクリエー

図四 地域におけるみどりとオープンスペースの構成



ション」が中心であった。

この社会状況に対応して「都市公園等整備五か年計画」が策定され、都市公園の整備が本格化していくが、それは身近な生活環境としての都市公園整備とはかけ離れたものであった。すなわち、昭和五一（一九七六）年の都市公園法の改正において国のかかわる公園の整備が制度的に組み込まれ、生活の場からはほど遠い国営公園をはじめ大規模の広域公園や各種記念公園などが増えることとなったからである。

他方、都市公園の整備にかかわるこのような後見性とは反対に、戦後地方自治法の制定・改正にともない比較的小規模である都立公園の一部を特別区に移管することとなる。また、昭和五〇年代を境に東京市部において多くの市立公園が整備され、東京都の都市公園面積の増加要因となる。そのうえ、陸地部の都市公園整備が地価上昇のため用地の取得が困難となるにつれその代替案としての意味が強い海上公園の整備も急速に展開された。

このように、「遊観」という静態的機能からレクリエーションという動態的機能へという機能の複合化は、都市公園をはじめとするオープンスペースの空間的形成やその役割変化を明確に示しており、近代化にともなって形成されてきた都市の自由空間の歴史とも重複するものである。

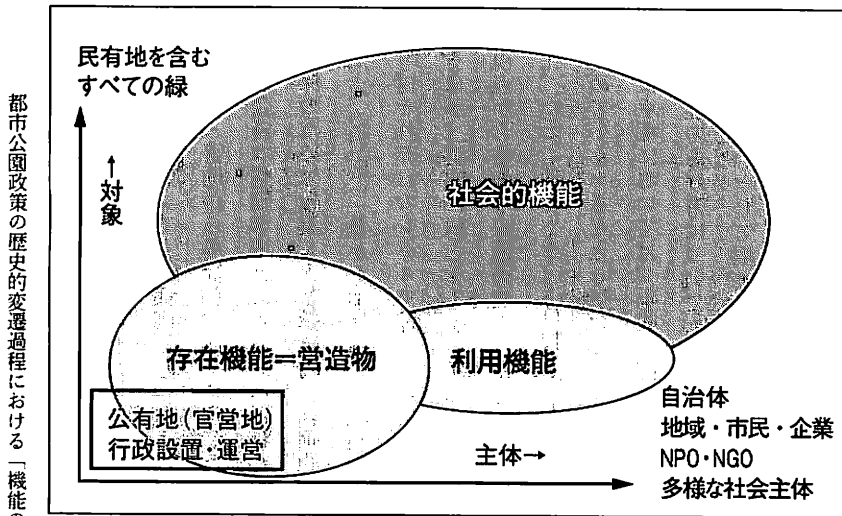
しかし、これらの機能は消極的な管理活動によって意図的に縮小された狭い機能であり、地域社会には、鎮守の森を基盤とする伝統的・機能的空間が数多く存在していることを忘れてはならない。図四のように、行政の空間から地域の空間、市民の文化空間としてオープンスペースは存在するのである。

第二節 公園管理から公園経営へ（管理の社会化）

これまで述べてきたように、明治以降の近代的都市公園政策の歴史的変遷は、制度上においてはそれぞれの時代の社会的状況や社会的要請に対応してきた合理化の過程である。しかしながら、合理化とはいえ、都市公園の社会資本整備としての計画的整備というよりは、震災や戦争などの個別制度の力では制御できない災害とその災害に結びついた後見的仕組みの優越的意図によって達成できた側面も少なくない。したがって、その合理化には自ら限界があり、その受益者で利用者である自治体や市民の視点からすれば、戦前戦後を貫く営造物としての都市公園の觀念が今なお脱皮できたとはいえない部分がある。それが、「消極的な管理」によって特徴づけられる都市公園行政の閉鎖性であり、社会的機能の強化という社会的変化への効果的な対応を妨げている最大の要因である。

本稿を通して論じてきたように、「消極的な管理」という行政慣行は、明治以降の都市公園行政の歴史的産物の一部であるが、戦後においても都市公園の現状維持的な考え方だけでは、現代のように多様化した価値観とライフ・ス

図五 対象と主体の社会化



タイトルをその特徴とする多元化された社会の中で、社会的ニーズに対応できなくなるのは自明のことであろう。行政によってのみ提供される「営造物（公の施設）」としての都市公園の機能的役割はすでに終わっており、そのための公園行政の役割にも大きな変化を生じさせている。

その変化によって、いまは都市公園をはじめとする公園緑地政策の転換期であることを近年の公園緑地分野の動きはよくあらわしており、それは図五が示すように、民有地・公有地、行政・民間を問わず都市の緑の全体に広がる管理対象・主体の社会化を意味しているといえる。

しかも、このような変化が明治以降の集権的行財政システムから分権型・協働型システムへという社会構造的変化であることを考えれば、従前の管理の仕組みは抜本的に転換せざるを得ない。その変化の兆しが公園行政の内部から具体的に提示されつつある。すなわち、少子・高齢化や情報・国際化、政治・経済社会の条件変化を踏まえ、社会資本としての都市公園の今後の課題と展望に対する多様な政策提案が活発化されている。た

たとえば、国土交通省の「社会資本整備審議会」の下に設けられている都市計画・歴史的風土分科会の「都市計画部会公園緑地小委員会」が平成一四年七月にまとめた「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」第一次報告を筆頭に、東京都においても「都市公園」および「海上公園」の整備と管理に関する提案がそれぞれ出され、従来の行政中心の整備・管理から多様な主体を想定した、「パークマネジメント（公園経営）」の考え方への転換を促している。

まず、社会資本整備審議会において示された報告は、既存の都市公園制度・緑地保全制度の中で、緑とオープンスペース確保のための政策をより総合的・計画的に進めるための提言をまとめたものであり、「地球環境問題への対応」「都市再生への対応」「豊かな地域づくりへの対応」「多様な主体の参画」の四点が重点とされた。また、国・都道府県・市町村それぞれのレベルで都市の緑とオープンスペース確保のための総合的な政策運営を行うことが必要と指摘しているほか、実際に緑とオープンスペースの保全・創出を実施するにあたっては、（一）生物多様性の保全や景観形成の視点から重要な緑地の保全、（二）民有地の緑化と公共公益施設の緑化双方を視野に入れた都市の緑のネットワーク化、（三）保全によって確保された緑地や緑化で創出された緑地と連携する都市公園の整備の三つの方向から施策を進めていくべきだとしている。

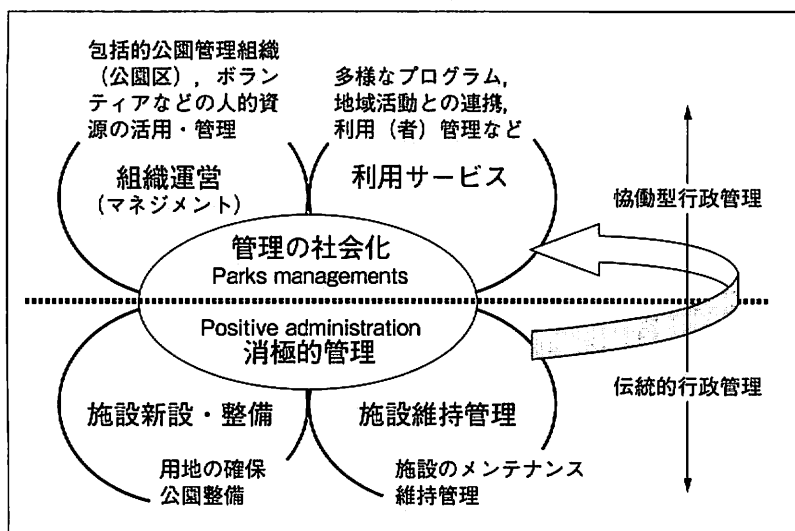
他方、東京都においては、平成一四（二〇〇二）年五月に知事から諮問された「東京都公園審議会」の「都立公園の整備と管理のあり方について」の答申が行われた。この答申の重要なポイントは、「公園緑地から始まる緑の都市再生」を基本理念として掲げ、そのため「より良い公園緑地サービスを提供していくという、経営的な発想である」「パークマネジメント」へ転換するよう求めた点である。すなわち、「広域的視点に立ったマネジメント」、「地域的視点に立ったマネジメント」、「貴重なストックを活かすマネジメント」、「都民やNPOなどの協働・連携によるマネ

ジメント」、「幅広い公園緑地情報マネジメント」がパークマネジメントの五つの取り組みとして示されている。

また、平成一五（二〇〇三）年一〇月には「東京都都市計画審議会」から「東京らしいみどりをつくる新戦略」が示され、東京において望ましいみどりのかたちとして、①公園、崖線等のみどりのハード的側面と、みどりがさまざまな都市活動、都市生活の中で創られ、さらにその活動や生活の場を提供しているというソフト的側面とを一体的に捉えたみどり、②多様な主体が新しい枠組みの中で連携を図り、戦略的に「東京らしいみどりのかたち」を創り出し、発展させていく計画や事業手法の展開が必要であるとの基本認識が示された。それは、従来のような行政による都市公園の整備や緑地の指定などを通じた量的拡大政策の限界が明確に見えてきたためである。すなわち、提案書においては、「区部は近年ほぼ横ばいの状態で推移しているものの、多摩部は依然として農地、樹林地が減少する」、「長期未着手の都市計画公園・緑地や限られた公園事業費などの課題が顕著」であるため、従来のようなみどりづくりはその限界が明らかになったことを指摘している。

この「東京らしいみどりをつくる新戦略」においては、「目標年次を二〇二五年とし、二三区のみどりの目標として、現在のみどり率（約二九％）を二割程度増加させ、多摩地域のみどりの目標として、現在のみどり率⁽⁵⁾を維持する。また、増加させるみどりのうち、おおむね三割が制度的に担保されたみどりの公的空間として充足する」とされる一方、（一）みどりの新しいとらえ方として、「公開性の原則」、「永続性の原則」、「ネットワーク化の原則」をみどりづくりの三原則とし、「公開され、永続性が高く、ネットワーク化が可能なみどり」として評価した新しい概念の「準公園」を導入する、（二）都が主体的に取り組む一方、自治体連携、民間プロジェクトと連動、都民やNPOとの連携により、多様な主体が連携してみどりを創出保全することが、新しい戦略の内容として示された。

図六 消極的管理から積極的管理へ



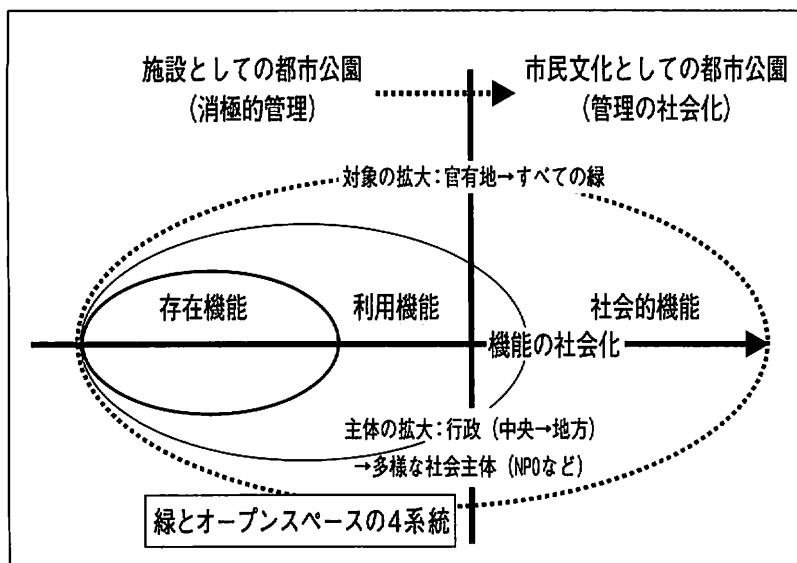
その中には、都市計画公園・緑地の見直しと事業の推進として、公園・緑地を新たに都市計画決定する場合の考え方と、既存の都市計画の見直しの考え方とを示した「見直し方針」を策定するなどを通じた規制緩和のほかに、①トラスト制度の導入と普及（民間からの寄付金や行政からの積立金等を財源に、保全する土地の購入や維持管理費用の確保等を図るため、みどりのトラスト制度を導入）、②地域のまちづくり活動との連携（森林や里山の管理に都民自らが参加する制度を創設し、公園緑地や街路樹などについても里親制度を導入、オーブンガーデンやコミュニティガーデン等の取り組みを支援）、③公園計画やパークマネジメント（公園の計画づくりから管理まで、ワークショップ形式等により住民参加を積極的に導入するとともに、パークマネジメントの仕組みをつくり財源を確保）、④民間による新しいタイプの公園づくり、すなわち、条例による民設公園の認定、税制の優遇（減免）措置の導入も含まれているが、それは民間事業者が設置・管理する公園について、事業者と管理協定を締結し、民設公園

として条例で認定、民設公園が適正な管理と永続性と公開性が担保できるようにインセンティブとして税の減免などの優遇措置の導入を検討するものである。

これらは「営造物施設」という明治以降の都市公園の位置づけを変えられるほどインパクトの強いものであるが、「計画のための計画論」としてではなく、地域と市民の情緒やニーズを的確に捉え、「政策論」として実行していくための、自治体をその中心に置いた総合的かつ包括的な枠組みの提示が先行されるべきであろう。

他方、平成一四（二〇〇二）年の二月には、東京都の公園面積の増加に大きな役割を果たしている海上公園についても同様の視点と仕組みが提案されている。すなわち、「今後の海上公園のあり方について」の答申は、今後の「海上公園のあるべき姿」は「都民とともに育む、緑豊かで活気にあふれた水辺空間」であるとし、これを実現するために「公園利用の活性化」、「自然の再生」、「都民との協働」という三つの基本的視点から施策に取り組むべきであるとして、具体的な施策について提言している。この答申においては、現在の海上公園がおかれている状況について、「海上公園をとりまく多くの課題を解決するためには、いまだ実施してきた施策を継承し、発展させることも重要であるが、これまでの考え方からの転換を行うことが不可欠」であり、「公共サービス分野での民間セクターの進出や経営的な発想の導入などを背景に、公共サービスに対する都民の意識が大きく変化するとともに、公共セクターのあり方も変革を迫られている」と述べている。このような現状認識を踏まえた具体的な施策としては、①「規制優先」から「利用優先」への転換、②「環境の保全」から「自然の再生」への転換、③「行政が提供する公園」から「都民と協働で育てる公園」への転換、④「民間活動の制限」から「民間活動との連携」への転換、⑤「公園の管理」から「公園の経営」への転換などが取り上げられた。

図七 機能の社会化と管理の社会化



都市公園の政策と行政を取り巻く社会的条件の変化は、集権から分権へ、政府から社会へという大きな社会構造の変化の影響を反映しており、参画社会への対応、総合的かつ具体的な政策運営の強化が要求される。従来のような中央・地方関係や縦割り行政の中で閉鎖的に行われてきた都市の緑に関して、国・都道府県・市町村それぞれのレベルにおいて、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化、都市公園等の整備を含めた都市の緑とオープンスペースを確保するための総合的な政策運営が必要となってきたことを意味する。なかでも、一人当たりの公園面積という指標については、「緑地保全地区等の地域制緑地を含んだ指標とし、これらの組み合わせによる一人当たりの「公園緑地」面積を指標とするべきであり、個別の政策の進捗達成をよりわかりやすく示すため、災害に強いまちづくり、生物の生息生育空間の確保等の重点的な政策分野に対応した目標・指標を用いることが必要」であると述べられた。

戦後の都市公園政策を支えてきた「陰の柱」とも言うべ

き、この「一人当たり公園面積」という指標によって示された欧米諸都市との整備量の格差こそ、量的拡大を追求した都市公園政策の正当性を裏づけるものであった。この指標の見直しが意味するものは量的拡大政策の破綻であり、量（モノ）から質（文化）へという都市公園政策のあり方の転換である。

他方、公園整備に当たっては、都市の規模や市街地の性格など地域の実態に即して進めていくことが必要であり、①他の施設と公園とを立体的に活用すること、②従来の配置計画標準に則らない柔軟な対応、③学校、福祉施設といった公的施設との連携、④多様な主体による緑の保全・整備・管理が具体的な課題として取り上げられた。

以上で述べてきたように、今後の協働型社会における都市公園の包括的な政策運用は、都市の緑とオープンスペースの確保・充実・発展のための根幹としてますますその重要性を増していく。

それに対応する新たな機能として都市公園の「社会的機能」は、この市民参加を通じて地域のコミュニティやNPO団体とのパートナーシップを形成し、また民間事業者との連携のもと、緑地保全、緑化、公園・緑地の整備・管理を進めていく過程として位置づけられる。そのうえ、自治体は、地域の行政主体として、緑とオープンスペースの確保のためのビジョンを示し、その実現を図るとともに、市民と民間とのパートナーシップを進めていくための主体として機能することが要求されている。そのプロセスの重視と多様な参画の仕組みの制度化を文化の次元まで底上げすることこそ世紀を新しくした行政において求められる新たな機能であり、ポスト行政国家の未来像であるといえる。

第三節 市民文化としての都市公園

これまで見てきたように、都市公園は行政主導で計画され、公園制度およびその整備は一般の市民生活とは関係の

ないところから決まってきた。明治初期の太政官布達においても、大正期以降の都市計画においても、生活から必要とされる公園はあまり議論されなかった。また、昭和四〇年代の公害や自然環境の破壊、昭和五〇年代のレクリエーション需要の急増という社会変化から生活上の公園を必要とする声にも、公園行政は十分な形で対応してきたと言いが難い。画一化されている公園行政においては、そのような生活から生じる詳細で具体的なニーズを反映する仕組みになっていない。それは、計画的設置はもちろん管理運営においても同じである。都市公園の後見的设置と管理活動の貧弱性が目立つ旧来の公園行政の仕組みにおいては、市民文化を反映する文化としての公園づくりには限界があったのである。

それに対して、市民参加による公園づくり、なかでもワークショップ形式による公園づくりの過程において見られる共通的な特徴は、市民の視点からの公園づくりである。この市民の視点は、明治期以降の都市公園づくりにおいて欠如していた重要な要素である。「都市施設」として規定される都市公園は、都市という空間において施設としての必要と都市文化としての必要を同時に含んでいる。従来の施設としての都市公園は、誘致距離や面積、公園内施設の設置基準などの計画に基づいて設けられる都市装置であったが、そこには利用者である市民の文化的視点と必要性が十分に考慮されてはいなかった。

都市における文化としての都市公園を支えるのは市民の視点である。すなわち市民文化を都市公園づくりにいかに反映していくのが重要な課題となる。それは都市型社会という成熟した社会における市民の文化的志向であり、協働的な仕組みの土台である。同時に、地域空間のあり方を地域市民が決めて責任をもつという成熟した社会における自治的仕組みである。戦後、市民自治の展望を提示し続けてきた松下圭一は、都市型社会において「緑」が持つ意義

を次のように述べている。

緑は、福祉ないしシビル・ミニマムというかたちで富の配分をかちとった日本の市民の第二の出発という意味をもつ。もし、日本において市民自治・市民共和という言葉が意味をもつとするならば、この緑においてである。それは、シビル・ミニマムの質をめぐって、分権化・国際化・文化化をめざす〈市民政策〉の中核となる⁽⁷⁾。

ここでの緑は、行政施策としてまたはその結果としての生態的なみどりではない、参加によって形作られる「市民文化」を象徴しており、それゆえ、この緑とオープンスペースをめぐる整備のあり方は市民社会のあり方を方向づける重要な意味合いをもっているといえる。言い換えれば、分権型社会において市民自治の展望をもつ都市公園づくりは、その計画立案・設計・造園・管理・利用・評価の全過程を、その自治体・地域・市民が共有することから出発しなければならない。

また、協働型社会において必要となる都市公園は、受動的な行政措置の産物ではなく、地域住民の生活感情や市民文化を反映する政策的仕組みである。行政と市民、企業など社会のアクターが都市公園のあり方を共有していく過程そのものがこれまで重視されなかった都市公園の「社会的機能」の一面なのである。

都市公園の機能は、前述のワークショップ形式の公園づくりにおいて見たとおり、その主体の変化によってその整備視点は有機的になる。「有機的」とは、多様なアクター間の生きた関係であり、プロセスである。本稿において、たびたび用いている「機能の社会化」ないし「社会的機能」は、プロセスを重要なモチベーションとして考える。多様な社会関係において開かれたシステムとして協働的に運営管理されていく「社会的プロセス」を通じてこそ「つくり続ける」都市公園政策は可能である。しかも、市民文化を反映するもっとも代表的な政策分野であるため、自治体

における協働型政策運営の土台としてはもちろん、都市空間における「緑とオープンスペース」の原点であることは言うまでもない。

- (1) 公共政策の一種である自治体の政策は次のような三つの条件を必要とする。すなわち「①個人の能力を越える問題であること、②行政として対応することが効果的・効率的であること、③ミニマムの政策として市民の合意が得られること」である。松下圭一、一九九一『政策型思考と政治』東京大学出版会、一〇頁。
- (2) バトリック・ゲデス著、西村一郎他訳『進化する都市』鹿島出版会、一九八二、一二三頁
- (3) 西尾勝「公共空間のへしくみ」田畑貞寿『都市のグリーンマトリックス』一九七九、三頁。
- (4) 明治三十九年内務省訓令第七二二号。
- (5) 白幡洋三郎『近代都市公園史の研究、欧化の系譜』思文閣出版、一九九五、四五頁。
- (6) 「みどり率」とは、ある地域における樹林地、草地、農地、宅地内の緑（屋上緑化を含む）、公園、街路樹、河川、水路、湖沼などの面積が、その地域全体の面積に占める割合をいう。
- (7) 松下圭一『市民文化は可能か』岩波書店、一九八五、二二〇頁。